

## POVZETEK

Fiskalni svet je 24. 4. 2020 v oceno skladnosti s fiskalnimi pravili prejel predlog Odloka o spremembah Odloka o Okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 in osnutek Programa stabilnosti 2020. Epidemija COVID-19 po oceni Fiskalnega sveta z dne 17. 3. 2020 predstavlja izjemne okoliščine, ko je skladno z 12. členom Zakona o fiskalnem pravilu omogočeno začasno odstopanje od srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. V takšnih razmerah je obsežno in večstopenjsko ukrepanje fiskalne politike ustrezno in tudi potrebno. Učinkovitost ukrepov je večja, če so ti ustrezno usmerjeni, pravočasni in preprosti, zaradi njihove obsežnosti morajo biti popolnoma pregledni, z vidika vzdržnosti javnih financ pa začasni in ustrezno umeščeni v verodostojen srednjeročni okvir. Ob zavedanju velike negotovosti glede globine in trajanja padca gospodarske aktivnosti ter dejanskega javnofinančnega učinka sprejetih in še napovedanih ukrepov ugotavljamo, da dosedanji ukrepi navedenim načelom ne ustrezajo v celoti.

Slovenija je v krizo vstopila po letih razmeroma visoke gospodarske rasti, s presežkom sektorja država, a ob višjem dolgu sektorja država kot pred finančno krizo. Ob tem se je gospodarska rast že pred izbruhom epidemije upočasnila bolj od pričakovanih, fiskalna politika pa je bila v zadnjih dveh letih neustrezno ekspanzivno naravnana. Od učinkovitosti ukrepov bo odvisno ali bo trenutna kriza le začasna, ali bo postala strukturna z dolgoročnimi negativnimi posledicami za blaginjo in vzdržnost javnih financ.

Glede makroekonomskih in javnofinančnih projekcij Fiskalni svet ugotavlja:

- Gospodarske razmere so izredno negotove, vse trenutno razpoložljive projekcije nakazujejo občuten upad gospodarske aktivnosti v letu 2020. Negotovosti so v danih razmerah še bolj kot običajno povezane tudi z oceno dolgoročne gospodarske rasti in s tem z oceno ravni proizvodne vrzeli. Ni znano, ali bo trenutni šok zgolj začasen ali pa se bodo – in v kolikšni meri – učinki epidemije na prispevek posameznih proizvodnih dejavnikov h gospodarskemu potencialu izraziteje pokazali na daljši rok.
- Osnutek Programa stabilnosti 2020 predvideva v letu 2020 primanjkljaj sektorja država na ravni okoli 8 % BDP. K temu prispevajo nižji prihodki, pretežno zaradi nižje ravni gospodarske aktivnosti ter še v večji meri povečani izdatki zaradi delovanja avtomatskih stabilizatorjev in ukrepov za preprečevanje posledic epidemije. Dolg sektorja država naj bi ob koncu leta 2020 presegel raven 80 % BDP. K vzdržnosti povečanega dolga bi lahko na daljši rok prispevala predvsem učinkovitost ukrepov za ohranjanje gospodarskega potenciala, poleg institucionalnega okvira in ukrepov na ravni evrskega območja, ki trenutno prispevajo k ohranjanju ugodnih pogojev financiranja.

Glavne ugotovitve glede izpolnjevanja veljavnih fiskalnih pravil na podlagi predloga Okvira in projekcij v osnutku Programa stabilnosti 2020:

- V letu 2020 je zaradi razglasitve izjemnih okoliščin omogočeno začasno odstopanje od

zasledovanja srednjeročne uravnoteženosti javnih financ. Kljub temu mora del izdatkov, ki ni začasne narave oziroma ni povezan z ukrepi za omejitev posledic epidemije, ostati skladen z veljavnimi fiskalnimi pravili. Le v tem primeru oziroma skladno z zakonodajo začasno odstopanje ne bo ogrozilo javnofinančne vzdržnosti na srednji rok.

- Projekcije v predloženih dokumentih in s tem tudi vhodni elementi, ki določajo največji dovoljeni obseg izdatkov sektorja država, so izpostavljene občutnim tveganjem. Fiskalni svet ocenjuje, da so izdatki sektorja država, ki so predvideni v predlogu Okvira in ki niso enkratne oziroma začasne narave oziroma namenjeni odpravljanju posledic epidemije, v letu 2020 glede na matematično formulo, zapisano v Zakonu o fiskalnem pravilu, previsoki. Ob upoštevanju danih negotovosti pa bi se ti redni izdatki, predvideni v predlogu Okvira, lahko nahajali znotraj območja, ki je skladno z največjim dovoljenim obsegom izdatkov, izhajajočim iz vseh trenutno razpoložljivih podatkov.

Prejeti proračunski dokumenti ne vključujejo vseh ukrepov za odpravljanje posledic epidemije, saj so nekateri še v postopku sprejemanja oziroma priprave. Fiskalni svet ne ocenjuje ustreznosti ukrepov, podaja pa svojo oceno njihovega vpliva na javne finance. Tudi od te ocene je odvisen manevrski prostor za izdatke, ki niso povezani z epidemijo, njene glavne ugotovitve pa so:

- Ukrepi so po vsebini in ocenjenem obsegu podobni kot v drugih državah ter naslavljajo neposredne socialne in gospodarske posledice krize z namenom ohranjanja gospodarskega potenciala.
- Zapletenost ukrepov lahko vpliva na zamude in učinkovitost njihove izvedbe. Tako se povečuje tveganje izgube delovnih mest, ki bi jih ob preprostejši in hitrejši izvedbi lahko ohranili.
- Pomemben del ukrepov zajemajo enkratni transferji določenim skupinam prebivalstva, ki bodo imeli v času, ko še veljajo omejevalni ukrepi za zajezitev epidemije, manjši učinek na ohranjanje ravni potrošnje, kot če bi bili sprejeti ob izhodu iz krize. Obstajajo tudi nejasnosti glede pogojev za upravičenost do prejemkov posameznih skupin.
- Ob obširnem uvajanju ukrepov za odpravljanje posledic epidemije se morajo odločevalci zavedati, da bodo ti pomenili veliko breme za javne finance. Država bo morala ukrepe financirati z zadolževanjem na finančnih trgih ali preko instrumentov, ki so pretežno v dolžniški obliki na voljo v okviru institucij EU.

Prejeta dokumenta imata z vidika zakonodajnih določil določene pomanjkljivosti z negativnimi posledicami za preglednost javnofinančnega načrtovanja. Preglednost bi morala biti po oceni Fiskalnega sveta kljub trenutni negotovosti eno osnovnih vodil nosilcev ekonomske politike, zlasti ob upoštevanju občutnih javnofinančnih posledic trenutnih razmer:

- Vlada RS je predlog Odloka o spremembi Odloka o Okviru za pripravo proračunov sektorja država za obdobje 2020–2022 in osnutek Programa stabilnosti 2020 državnemu zboru in Fiskalnemu svetu poslala po rokih, določenih v Zakonu o fiskalnem pravilu. Osnutke dokumentov bi po zakonu morala poslati 20 dni pred rokom za posredovanje programa stabilnosti Evropski komisiji konec aprila, državni zbor pa bi moral okvir sprejeti pet dni pred koncem aprila. Zamuda je sicer deloma razumljiva, saj se je nova vlada oblikovala v sredini marca in je v

naslednjih tednih sprejemala ukrepe za omilitev posledic epidemije, ki so v oba dokumenta večinoma vključeni.

- Zakon o javnih financah določa, da makroekonomski scenarij za pripravo javnofinančnih projekcij v programu stabilnosti pripravi UMAR in ga javno objavi. To se v primeru tokratnega osnutka Programa stabilnosti 2020 ni zgodilo, saj napovedi UMAR niso bile javno objavljene, dokument pa vsebuje le omejen del makroekonomskega scenarija. Fiskalni svet zaradi nerazpoložljivosti celovitih napovedi, na osnovi katerih so bile pripravljene projekcije javnofinančnih prihodkov, le-teh ne more celovito oceniti, zato se ob prisotnih tveganjih poraja dodaten dvom v njihovo kredibilnost.
- Oba predložena dokumenta bi morala skladno z zakonodajo predstavljati podlago za srednjeročno proračunsko načrtovanje ter tudi pripravo proračuna za leto 2021, a vsebujeta zgolj ocene za leto 2020. Tako formalno nista skladna z zakonodajnimi zahtevami o srednjeročnem proračunskem načrtovanju. Fiskalni svet pričakuje, da bo ob pričakovanih spremembah proračunskih dokumentov že v letošnjem letu ustrezno začrtana pot postopnega vračanja javnih financ k srednjeročni uravnoveženosti. Odmik od preglednega srednjeročnega proračunskega načrtovanja predstavlja po mnenju Fiskalnega sveta tudi predlagana rešitev še nesprejetega Zakona o zagotovitvi dodatne likvidnosti gospodarstvu za omilitev posledic epidemije COVID-19, po kateri naj vlada v letih 2020 in 2021 ne bi sprejemala državnega programa razvojnih politik in srednjeročne fiskalne strategije, ki ju sicer predvideva Zakon o javnih financah.